

*Unfinished Public Works:
A National Heritage to Develop?*

LE OPERE PUBBLICHE INCOMPIUTE: UN PATRIMONIO DA VALORIZZARE?*

Franco Prizzon

*Dipartimento DIST
viale Mattioli, 39, 10125
Torino, Italia
prizzon@polito.it*

Manuela Rebaudengo

*Dipartimento DIST
viale Mattioli, 39, 10125
Torino, Italia
manuela.rebaudengo@polito.it*

Abstract

The first Italian unfinished public works census was conducted in 2013, counting more than 500 stopped contracts. National regulations have implemented an annual census to update the first one. What's the aim behind this? Statistic or preliminary studies to define how to complete them? The 2013 survey found that the total needed to complete unfinished public works amount to an estimated €3.5 billion with an additional estimated €1.7 billion required to complete works as yet unbegun. It's impossible to complete all of them and, without a doubt, they're not necessary at all. The paper describes the national experience and offers some analysis on the effectiveness of public investment planning.

KEY WORDS: *Unfinished Public Works, Census, Heritage To Develop, Public Investment Planning*

1. Il censimento delle opere incompiute

La questione delle opere pubbliche incompiute in Italia [1, 2], tema dibattuto da tempo¹, ha visto la prima azione normativa *formale* di monitoraggio dello stato dell'arte nel dicembre 2011, con l'approvazione del D.L. 201 (cd *Salva Italia*) [4]. Secondo l'art. 44-bis del citato Decreto, è considerata *opera incompiuta* ogni intervento puntuale o a rete, la cui costruzione sia stata avviata, ma non sia giunta a completamento e/o non sia fruibile dalla collettività per almeno una delle seguenti possibili cause: a) mancanza di fondi; b) cause tecniche; c) sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge; d) fallimento dell'impresa appaltatrice; e) mancato interesse al completamento da parte della Stazione Appaltante (SA). Il Decreto ha stabilito l'istituzione, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di un elenco-anagrafe nazionale di tutte le opere, senza però precisarne le tem-

pistiche e le modalità di attuazione. Nel marzo 2013, infine, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) ha pubblicato il *Regolamento recante le modalità di redazione dell'elenco-anagrafe delle opere pubbliche incompiute* (DM. 42/2013) [5], nel quale ha specificato in dettaglio le modalità di redazione dell'elenco-anagrafe delle opere incompiute e i ruoli svolti dagli Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici.

Con l'obiettivo quindi, di censire completamente tutte le opere incompiute d'Italia e di definirne una graduatoria (finalizzata all'assegnazione di risorse per un possibile completamento?), il Decreto ha previsto (art. 3, c. 1) che entro il 31 marzo di ciascun anno, le Stazioni Appaltanti (più in generale i Soggetti Aggiudicatori di cui all'articolo 3 del Codice dei Contratti), debbano individuare le opere incompiute di rispettiva competenza e successivamente trasmetterne una lista ordinata per priorità, tenuto conto dello stato di completamento e di un possibile utilizzo,

* Il documento nella sua interezza è frutto del lavoro congiunto dei due autori. Tuttavia il paragrafo 1 è attribuibile a Franco Prizzon; quelli successivi a Manuela Rebaudengo.

¹ L'Autorità Nazionale per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) monitorava, infatti, sin dal 2003 le opere che presentavano ritardi di esecuzione e ne dava alcuni esiti nella sua relazione annuale al Parlamento. [3]. Per completezza, si ricorda che l'AVCP è stata soppressa con Decreto Legge n. 90/2014 e le sue competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici sono state trasferite all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

anche con destinazioni d'uso alternative a quella inizialmente prevista².

La normativa ha indicato anche le informazioni da trasmettere, per ciascuna opera individuata: il CUP (Codice Univoco di Progetto); la denominazione della Stazione Appaltante; la localizzazione dell'opera (attraverso il codice ISTAT); una descrizione dell'opera corredata di dati dimensionali; la classificazione dell'opera attraverso il settore di intervento e il relativo sotto settore; l'importo complessivo dell'intervento, quello per lavori risultanti dall'ultimo quadro economico approvato e oneri necessari per l'ultimazione dei lavori; la percentuale di avanzamento dei lavori rispetto all'ultimo progetto approvato; le fonti di finanziamento; le cause (o meglio, la causa prevalente) che hanno comportato l'incompiutezza dell'opera e possibili soluzioni; l'indicazione del possibile utilizzo dell'opera, anche con destinazioni d'uso alternative a quella inizialmente prevista, nonché dell'eventuale utilizzo ridimensionato rispetto alle previsioni del progetto iniziale; l'indicazione se l'opera incompiuta sia una infrastruttura a rete, rispetto alla quale l'incompiutezza dell'opera costituisce una discontinuità nella rete medesima.

L'elenco è ripartito in due sezioni relative alle opere di interesse nazionale (il cui elenco compete al Ministero e deve essere pubblicato entro il 30 giugno di ogni anno), e alle opere di interesse regionale e degli enti locali (le quali, entro la scadenza di cui sopra, vanno rese ufficiali su appositi siti predisposti ed attivati dalle Regioni e dalle Province autonome).

Per la gestione e la pubblicità delle informazioni raccolte, è stato predisposto uno specifico sistema, denominato SIMOI [6] (Sistema Informativo di Monitoraggio delle Opere Incompiute³), nato dalla collaborazione tra le Regioni, tramite i propri Osservatori regionali dei contratti pubblici, e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Operativamente, entro il 30 marzo di ciascun anno, ogni Stazione Appaltante che abbia sul suo territorio di competenza una o più opere incompiute, deve creare il proprio elenco, attraverso la procedura informatica SIMOI, caricando tutte le informazioni previste dal DM 42/2013. Per ogni elenco trasmesso, il competente Osservatorio Regionale riceve formale comunicazione quale avviso di avvenuta trasmissione dei dati. Entro il 30 giugno di ciascun anno, poi, ogni Osservatorio competente ha l'obbligo di accedere al SIMOI e di generare (per la successiva pubblicazione) l'elenco aggregato di tutte le

opere incompiute "autocensite" dalle Stazioni Appaltanti regionali, verificando eventuali errori di trasmissione e/o la presenza di opere erroneamente ricondotte alla tipologia di opera incompiuta⁴.

2. La distribuzione nazionale

Se ci riferiamo alle risultanze ormai di un triennio di osservazione (elenchi pubblicati nel periodo 2013-2015), si può dire che complessivamente il numero di opere censite è cresciuto annualmente più del 20% (+23% tra le prime due rilevazioni; +22% tra le due successive), passando da 564 a 841 opere (+49%), per un importo previsto per la realizzazione degli interventi (il totale dell'ultimo Quadro Economico -QE- approvato) che è quasi raddoppiato (+81%), passando da circa 1.930M€ a poco meno di 3.494M€. Anche il valore degli oneri ancora necessari all'ultimazione dei lavori è un dato che si è incrementato, passando da un iniziale 34% mancante (rilevazione 2013 su dati 2012) ad un preoccupante 50% finale (rilevazione 2015 su dati 2014) (vedi Tab. 1).

Anno	n	Importo totale delle opere (tot QE) (€)	Oneri per il completamento (€)
2013	564	1.930.818.313	654.756.467
2014	692	2.911.251.712	1.297.875.538
2015	841	3.493.445.016	1.735.192.882

Tab. 1 - I dati complessivi dei tre censimenti. Elaborazioni degli autori su dati SIMOI

Buona parte di questo incremento è dovuta alle opere di rilevanza nazionale censite dal MIT che, sebbene solo in lieve crescita numerica (si è passati da un elenco di 26 interventi ad uno di 40, sempre pari a circa il 5% del totale), corrisponde in prima analisi al 15% circa degli importi (rilevazione 2013 su dati 2012), poi al 21% (rilevazione 2014 su dati 2013) e infine al 42% (ultima rilevazione, 2015, su dati 2014).

Gli ultimi dati pubblicati e consultabili sul sito del Ministero fanno riferimento, come detto, alla rilevazione del 2015 e censiscono, quindi, le opere incompiute al 31.12.2014; la situazione nazionale che emerge è quella indicata in Tabella 2 e rappresentata nelle carte di sintesi (Vedi Figg. 1, 2).

² Devono essere indicate, nell'ordine, quelle opere pubbliche (a) ultimate, incompiute solo per il mancato perfezionamento delle operazioni di collaudo entro i termini di legge; (b) con stato d'avanzamento lavori pari o superiore ai 4/5 dell'opera per le quali è possibile prevedere un utilizzo mantenendo la stessa destinazione d'uso; (c) con stato d'avanzamento lavori pari o superiore ai 4/5 dell'opera per le quali è possibile prevedere un utilizzo variando la destinazione d'uso; (d) con stato d'avanzamento lavori pari o superiore ai 4/5 dell'opera per le quali non è possibile prevedere un utilizzo; (e) con stato d'avanzamento inferiore ai 4/5 dell'opera per le quali è possibile prevedere un utilizzo mantenendo la stessa destinazione d'uso; (f) con stato d'avanzamento lavori inferiore ai 4/5 dell'opera per le quali è possibile prevedere un utilizzo variando la destinazione d'uso; (g) con stato d'avanzamento lavori inferiore ai 4/5 dell'opera per le quali non è possibile prevedere un utilizzo.

³ Consultabile al sito internet www.simoi.it. Per ogni Regione, la versione pubblicata dell'elenco è quella relativa all'ultimo anno di rilevazione, mentre la maggior parte dei siti delle amministrazioni regionali contiene il dettaglio dei tre elenchi redatti nel 2013, 2014 e 2015.

⁴ Ad esempio quelle per cui il contratto risulti al momento soltanto sospeso o interrotto, ma permangano le condizioni per il suo completamento nei termini di legge.



REGIONE	n	% su TOT	Importo opere (ultimo QE) (€)	% su TOT	Maggiori oneri per conclusione (€)	% su importo opere
Abruzzo	40	4,8%	76.673.798	2,2%	53.967.380	70,4%
Basilicata	34	4,0%	65.410.307	1,9%	35.026.009	53,5%
Calabria	93	11,1%	356.431.589	10,2%	32.422.365	9,1%
Campania	12	1,4%	30.635.307	0,9%	12.820.516	41,8%
Emilia Romagna						
Friuli Venezia Giulia	12	1,4%	8.210.113	0,2%	48.972	0,6%
Lazio	54	6,4%	91.352.268	2,6%	13.813.345	15,1%
Liguria	11	1,3%	5.859.919	0,2%	12.558.041	214,3%
Lombardia	35	4,2%	162.396.807	4,6%	52.713.582	32,5%
Marche	17	2,0%	64.756.040	1,9%	27.619.246	42,7%
Molise	18	2,1%	121.875.107	3,5%	63.222.488	51,9%
Piemonte	23	2,7%	111.410.055	3,2%	11.126.154	10,0%
PA Bolzano	8	1,0%	32.299.723	0,9%	12.443.228	38,5%
PA Trento						
Puglia	81	9,6%	31.898.699	0,9%	5.222.775	16,4%
Sardegna	67	8,0%	173.081.911	5,0%	25.286.713	14,6%
Sicilia	215	25,6%	206.350.922	5,9%	97.528.588	47,3%
Toscana	35	4,2%	188.393.332	5,4%	19.195.621	10,2%
Umbria	11	1,3%	146.735.063	4,2%	788.065	0,5%
Valle d'Aosta	1	0,1%	5.778.018	0,2%	3.650.000	63,2%
Veneto	34	4,0%	145.138.179	4,2%	545.138.111	375,6%
M.I.T.	40	4,8%	1.468.757.859	42,0%	710.601.682	48,4%
TOTALE	841	100,0%	3.493.445.016	100,0%	1.735.192.882	49,7%

Tab. 2 - La distribuzione regionale delle opere e degli importi [annualità 2015]. Elaborazioni degli autori su dati SIMOI

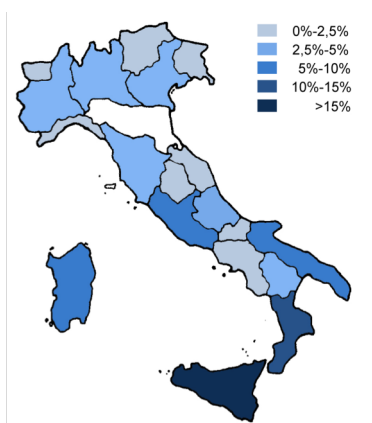


Fig.1 - La distribuzione regionale del numero di opere [ann.2015]. Elaborazioni degli autori su dati SIMOI

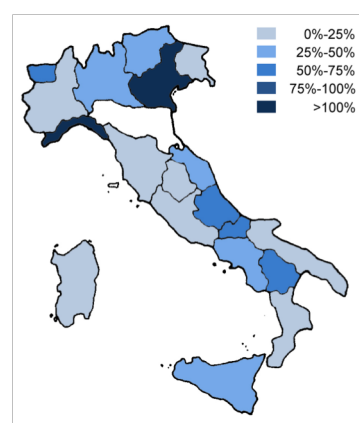


Fig. 2 - La distribuzione regionale degli importi mancanti [ann.2015]. Elaborazioni degli autori su dati SIMOI

3. Il caso piemontese

Osservando in dettaglio la realtà piemontese [7], nel triennio 2013-2015 il numero di opere censite si è stabilizzato, per arrivare all'ultimo dato, 23 casi di incomplete, ciascuna pari ad un valore unitario di poco inferiore ai 5M€.

Ad oggi, gli oneri ancora mancanti per il completamento dei lavori aggiungerebbero poco meno del 10% all'importo totale risultante da tutti i quadri economici aggiornati (vedi Tab. 3).

Anno	n	Importo opere (tot QE) (M)	Oneri per il completamento(€)
2013	18	206.769.392	51.555.126
2014	25	293.407.830	55.690.749
2015	23	111.410.055	11.126.154

Tab. 3 - I dati complessivi dei tre censimenti. Elaborazioni degli autori su dati Regione Piemonte

Si tratta per lo più di interventi di competenza di Enti Locali (Amministrazioni Comunali nel 61% dei casi; Amministrazioni Provinciali⁵ nel 17% dei casi), con alcune eccezioni quali Aziende Sanitarie Locali (13% del totale), Istituti di Ricerca e Consorzi (entrambi 1 caso sui 23 totali). Analizzando lo stato di esecuzione dell'opera, nella

⁵anche nella nuova forma di Città Metropolitana.

prima e nella terza rilevazione prevale la motivazione b) i lavori di realizzazione, avviati, risultano interrotti entro il termine contrattualmente previsto per l'ultimazione, non sussistendo, allo stato, le condizioni di riavvio degli stessi (rispettivamente 67% e 61%); mentre nella rilevazione 2014 i casi sono equamente distribuiti tra b) e a) i lavori di realizzazione, avviati, risultano interrotti oltre il termine contrattualmente previsto per l'ultimazione (entrambi al 48%). Osservando le categorie di opera (vedi Tab. 4), spiccano in particolare due casi: quello delle opere sanitarie, con un importo medio molto elevato dovuto alla presenza, in elenco, di un presidio ospedaliero di importo pari a circa 40M€, che influenza evidentemente il valore medio; quello delle opere sociali e scolastiche, in cui la

percentuale necessaria al completamento delle opere è quasi pari a due volte il valore iniziale, dato medio falsato dalla presenza di un centro sociale per il quale completamento è richiesto un valore aggiuntivo pari ad oltre il 300% del preventivato nel Quadro Economico.

Se si osserva la distinzione operata dall'art 1, c. 2 del DM 42/2013, poco cambia in termini di percentuale di lavori eseguiti, attestandosi al 13% e al 19% rispettivamente nel caso di interruzione dei lavori oltre, oppure entro il termine contrattuale. In termini di maggiori oneri, invece, la quantità di denaro necessaria è più che raddoppiata; senza analizzare più in dettaglio i singoli interventi, questo pare più riconducibile alla tipologia di opera che non allo stato di esecuzione dell'opera.

CATEGORIA DI OPERA	N	IMPORTO MEDIO OPERE (GE)	% LAVORI ESEGUITI	% ONERI PER IL COMPLETAMENTO
<i>Sport, spettacolo e tempo libero</i>	6	7.672.703	13,42%	19,66%
<i>Opere stradali</i>	6	1.435.145	9,17%	18,90%
<i>Opere sanitarie</i>	4	12.264.542	24,02%	17,88%
<i>Opere sociali e scolastiche</i>	2	587.293	23,73%	172,25%
<i>Abitative</i>	1	3.172.510	12,89%	10,97%
<i>Difesa del suolo</i>	1	1.549.371	29,97%	47,62%
<i>Altre opere ed infrastrutture sociali</i>	1	959.287	9,50%	10,42%
<i>Opere e infrastrutture per la ricerca</i>	1	638.350	43,01%	0,00%
<i>Opere di smaltimento reflui e rifiuti</i>	1	210.695	9,14%	65,27%
TOTALE COMPLESSIVO	23	4.843.915	16,68%	33,99%

Tab. 4 - L'anagrafe regionale [ann.2015]. Classificazione per categoria di opera. Elaborazioni degli autori su dati Regione Piemonte

CATEGORIA DI OPERA	Lavori interrotti oltre il termine contrattuale		Lavori interrotti entro il termine contrattuale	
	% LAVORI ESEGUITI	% ONERI COMPLETAM	% LAVORI ESEGUITI	% ONERI COMPLETAM
<i>Sport, spettacolo e tempo libero</i>	14,74%	9,49%	10,79%	40,00%
<i>Opere stradali</i>	1,05%	56,69%	13,23%	0,00%
<i>Opere sanitarie</i>	21,82%	9,24%	26,22%	26,53%
<i>Opere sociali e scolastiche</i>			23,73%	172,25%
<i>Abitative</i>			12,89%	10,97%
<i>Difesa del suolo</i>			29,97%	47,62%
<i>Altre opere ed infrastrutture sociali</i>	9,50%	10,42%		
<i>Opere e infrastrutture per la ricerca</i>			43,01%	0,00%
<i>Opere di smaltimento reflui e rifiuti</i>			9,14%	65,27%
TOTALE COMPLESSIVO	12,68%	20,03%	19,24%	42,96%

Tab. 5 - L'anagrafe regionale [ann.2015]. Classificazione per stato dell'opera. Elaborazioni degli autori su dati Regione Piemonte

4. Questioni aperte

Pur apprezzando l'approccio formale del censimento, perché non rimanga una azione fine a se stessa, si segnalano le seguenti criticità.

Le informazioni pubblicate attraverso il sistema SIMOI sono meno dettagliate di quelle previste dal Decreto 42/2013 e raccolte dall'applicativo; in particolare, perché non vengono pubblicati i dati dimensionali, né le informazioni sulle cause che hanno portato all'incompiutezza dell'opera, oppure sulle fonti di finanziamento previste

all'epoca dell'aggiudicazione? Questo non solamente per banali finalità statistiche, ma per interessanti considerazioni, ad esempio, sulla congruità della stima iniziale dei costi e dei tempi di realizzazione⁶, oltre che sulla possibilità che tali criticità (in particolare le cause dell'incompiutezza), vengano ad esempio considerate come rischi connessi alla realizzazione, dato molto interessante sia per le opere pubbliche, sia per le operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP) [8].

In assenza di ulteriori step normativi, sfugge la logica complessiva del censimento: si tratta forse di individuare

⁶ Le opere potrebbero anche essere rimaste incompiute per la revoca dei finanziamenti a causa del mancato rispetto della spesa e dell'avanzamento lavori nei tempi previsti in fase progettuale, come può accadere ad esempio nel caso di fondi europee



un insieme di interventi per cui stanziare in via straordinaria finanziamenti ad hoc per il loro completamento?

Se sì, premesso che non se ne condivide la logica (così come già osservato per altre azioni di distribuzione “a pioggia” delle risorse, senza alcuna valutazione di merito degli interventi) [9], occorre che vengano chiaramente definiti criteri di priorità per la scelta delle opere da completare: meglio procedere per filoni tematici, utilizzando ad esempio i canali di finanziamento (nazionali e/o europei) al momento già avviati (scuole, infrastrutture per la viabilità, ecc.), oppure procedere, per ciascuna regione, per opere “strategiche” (ad esempio strutture sanitarie, scolastiche, ecc. ove ce ne sia ancora la reale necessità) o ancora per livello di completamento già raggiunto, concentrando le risorse per quelle opere che richiedano il minor intervento di denaro pubblico per la messa in esercizio? Il decreto citato in precedenza raccomanda alle singole Stazioni Appaltanti di tenere conto, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari, delle opere censite ai fini della redazione dei Programmi Triennali, ovvero degli aggiornamenti annuali, quasi come se il loro completamento fosse uno degli obiettivi prioritari da raggiungere; forse il decreto intende portare le Pubbliche Amministrazioni (PA) ad una presa di posizione sul tema delle incomplete: inserire nel Programma Triennale le opere censite, fosse anche nella terza annualità, significa costringere l’Ente Locale a riflettere sulla finalità sull’opera stessa⁷, valutandone anche una sua possibile riconversione.

Questa finalità, tuttavia, si sarebbe potuta attuare anche senza la costruzione di tutto il meccanismo del monitoraggio che, al momento, appare proprio solo una anagrafe di utilizzo limitato. Forse, in modo più efficace, si sarebbe potuto ricordare alle Stazioni Appaltanti coinvolte, la possibilità di valutare il ricorso al Partenariato Pubblico Privato, in particolare per quelle opere per le quali si può prevedere un ritorno economico dalla gestione⁸. In questo caso l’intervento del capitale privato potrebbe essere utilizzato per il completamento della costruzione e verrebbe remunerato con il diritto di gestire l’opera per un certo numero di anni.

Altro elemento che si ritiene possa essere un importante discriminante per decidere sull’opportunità di un eventuale completamento o riconversione, anche dopo un cambio di destinazione d’uso, è la data di inizio lavori: se si tratta di interventi avviati e non conclusi da troppo tempo, forse varrebbe la pena considerare anche l’ipotesi di non completamento e/o demolizione della porzione edificata.

Infine, un ultimo aspetto più legato al buon operato delle Stazioni Appaltanti, a cui è stato richiesto di inviare i dati: nonostante l’ingente lavoro degli Osservatori Regionali che hanno proceduto alla raccolta delle informazioni, non

è possibile che questi conducano parallelamente una azione di sollecito alla trasmissione delle informazioni per le opere presenti sul territorio, volontariamente o involontariamente non censite. In questi casi, come spesso accade in Italia, può sembrare solo una dimenticanza, anche se potrebbe essere interpretata come una azione cautelativa, nella previsione che, in futuro, scattino sanzioni per chi dichiara/ha dichiarato opere incomplete sul territorio di propria competenza.

Bibliografia

- [1] Edilizia e Territorio n. 1-2 del 12 gennaio 2015, il Sole24Ore, Milano
- [2] Edilizia e Territorio n. 13-14 del 30 marzo 2015, il Sole24Ore, Milano
- [3] Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Relazione annuale 2011
- [4] Decreto Legge 201 del 6 dicembre 2011, “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”, convertito con modificazioni dalla L. n. 214 del 22.12.2011
- [5] MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, DECRETO 13 marzo 2013, n. 42, “Regolamento recante le modalità di redazione dell’elenco-anagrafe delle opere pubbliche incomplete, di cui all’articolo 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”
- [6] Martiniello L. e Zaino A., a cura di, “Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell’intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l’analisi del valore” (2009)
- [7] Prizzon F. e Rebaudengo M., *Quale futuro per la valutazione degli investimenti pubblici? Click day vs. selezione*, Laborest n. 10 (2015)
- [8] ANAC, Determinazione n. 2 dell’11 Marzo 2010 “Problematiche relative alla disciplina applicabile all’esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici”.

Sitografia

- [6] <http://www.simoi.it/> e anche <https://www.serviziopubblici.it/simoi.aspx>
- [7] <http://www.regione.piemonte.it/oopp/osservatorio/opereIncomplete2014.htm>

⁷ che, tra l’altro, in una logica razionale di programmazione delle opere, dovrebbe guidare a monte le scelte di intervento delle PA.

⁸ per le cosiddette opere calde, ovvero quelle dotate di un’intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza, in misura tale da ripagare i costi di investimento e remunerare adeguatamente il capitale coinvolto nell’arco della vita della concessione [10].